

PENGELOLAAN MODAL SOSIAL DALAM RANGKA PENGEMBANGAN OTONOMI DESA: SUATU TANTANGAN*

Purwo Santoso**

Harapan untuk merajut kembali 'otonomi desa' mulai merebak kembali setelah desentralisasi ditetapkan sebagai satu kebijakan kunci dalam paket agenda reformasi pemerintahan belakangan ini. Selama ini negara, dengan alasan yang sangat "mulia", telah melakukan pemasangan otonomi desa.¹ Pemasangan ini tadinya dilakukan melalui Undang-undang No. 5 tahun 1979². Dengan diberlakukannya Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pasung otonomi desa tersebut telah dicopot³. Persoalannya, apakah pelepasan pasung tersebut dengan serta merta mengembalikan otonomi desa? Makalah ini ditulis di bawah bayang-bayang kegagalan merajut kembali otonomi desa mengingat UU yang menggantikan pemasang tersebut, yakni UU No. 22 tahun 1999, tetap saja menyalah-fahami dan, pada gilirannya mengarah pada perlakuan (*treatment*) yang salah. Desa tetap saja difahami tidak lebih dari sekedar ujung akhir atau sisi terluar dari jajaran birokrasi pemerintahan. Potensi (energi potensial apa) yang ada di sana justru luput dari perhatian karena desa diperankan sekedar sebagai sasaran, bukan acuan ataupun basis, dari kegiatan pemerintahan dan pengelolaan kepentingan publik.

* Disampaikan dalam Seminar Bulanan Pusat Studi Pedesaan dan Kawasan (PSPK) Universitas Gadjah Mada, pada hari Kamis 8 Agustus 2002

** Staf Pengajar pada Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM

Pengeroposan Otonomi Desa

Tulisan ini tidak ingin meromantisasi desa terlampau jauh. *Assessment* tentang adanya salah perlakuan terhadap desa tidak dimaksudkan untuk mengatakan bahwa desa tidak bermasalah sekiranya tidak direcoki fihak-fihak eksternal, yang menjadikan desa sebagai obyekannya. Yang ingin disarankan di sini adalah bahwa desa memiliki wajah lain selain wajahnya sebagai unit organisasi pemerintahan.

Secara historis kita mengetahui bahwa desa adalah suatu entitas sosio-kultural yang mengatur diri sendiri (*self-governing*). Melalui desa inilah identitas lokal diekspresikan, dan kepentingan kolektif di komunitas yang bersangkutan dikelola. Dalam situasi seperti inilah kita membayangkan otonomi desa dalam coraknya yang asli. Institusi yang dibentuk dan dikembangkan di desa, dengan demikian, pada dasarnya adalah pembakuan dari perilaku kolektif. Tata kelembagaan Gampong di kawasan pesisir Aceh, yang komunitasnya hidup sebagai nelayan, berbeda dengan tata kelembagaan Gampong di pedalaman yang komunitasnya hidup dari sektor pertanian. Artinya, institusi di Gampong dikembangkan sesuai dengan kondisi dan pola kehidupan komunitasnya. Institusi yang ada adalah tatanan yang dirancang dan disepakati oleh komunitas yang bersangkutan, dan institusi tersebut pada gilirannya menjadi andalan masyarakat dalam mengatasi masalah-masalah komunitas yang bersangkutan. Otonomi desa, dengan demikian berpangkal pada kesepakatan kolektif komunitas yang bersangkutan. Otonomi telah ada sebelum negara modern yang kita miliki terbentuk. Meskipun dalam sejarahnya desa akhirnya dikuasai oleh institusi politik yang lebih luas cakupannya—kerajaan ataupun negara modern—namun pada saat itu tidak semestinya kita membayangkan otonomi desa sebagai pemberian negara. Otonomi desa bisa difahami sebagai pemberian negara tatkala negara telah berhasil menancapkan kuku pengaruhnya di desa bahkan mampu memperlakukan desa sebagai kaki tangan negara modern.

Desa adalah suatu *locus* dimana dinamika *grassroots* berlangsung secara personal. Kalau birokrasi pemerintah memperlakukan warga desa secara impersonal, interaksi sosial pada *level* bawah tahu betul bahwa interaksi sosial di tingkat desa sifatnya sangat personal, namun standar

impersonal yang ditetapkan dari atas mengharuskan mereka bermuka dua. Kepada jajaran birokrasi yang lebih tinggi mereka mengesankan sebagai unit yang memiliki wajah impersonal, namun dalam interaksi sosial dengan warga desa mereka tetap ingin mempertahankan nuansa personal dalam relasi sosial yang terjadi.⁴ Strategi memelihara wajah ganda ini di satu sisi memungkinkan terjalinnya interaksi negara (melalui kebijakan-kebijakannya) dengan komunitas desa. Namun demikian, bukan berarti tidak ada masalah di balik itu. Mari kita cermati sebagian dari masalah tersebut.

Pertama, soal wajah ganda. Dengan wajah ganda desa ini proyek-proyek pemerintah bisa di-SPJ-kan oleh jajaran birokrasi, tanpa keresahan sama sekali bahwa proyek-proyek tersebut mengganggu nuansa personal dalam interaksi sosial di sana. Tidak jarang benih-benih konflik, ketegangan sosial justru merebak dalam komunitas desa setelah cerita sukses dilaporkan sukses dalam dokumen-dokumen birokrasi pemerintahan. Mengapa hal ini terjadi? Para pejabat mencermati kesuksesan dari kaca-mata legalitas/administratif, sementara komunitas setempat mencermatinya secara substantif. Dari laporan tersebut jajaran birokrasi berhasil membuat kesan bahwa proyek-proyek telah sampai pada kelompok sasaran yang dituju, padahal komunitas setempat menilai proyek tersebut telah dibajak oleh jajaran birokrasi ataupun elit desa. Ada sejumlah ilustrasi yang menarik untuk dicermati.

- Dari percakapan dengan para politisi Sampang, misalnya, didapatkan cerita bahwa sebagian besar kepala desa di sana memiliki CV, dan lebih dari separo dari yang memiliki ini jumlah CV-nya lebih dari satu. Fenomena apa yang tersembunyi di balik cerita ini? Adanya CV ini memungkinkan sang kepala desa menjadi pengelola proyek dari negara, dan ini selalu dilibatkannya CV dalam tender-tender proyek desa, berarti tersedianya jaminan bahwa kepala desa mendapat keuntungan finansial di luar jabatan resminya sebagai kepala desa.
- Di Sulawesi Selatan, bangsawan lokal (*Karaeng*) masih memiliki pengaruh kuat. Pemerintah telah terbiasa untuk menjalin kolaborasi dengan para *Karaeng* yang masih memiliki pengaruh yang efektif. Setelah berulang kali mencermati bahwa kegagalan masyarakat dalam

mengembalikan kredit ujung-ujungnya diselesaikan dengan pemutihan, maka sejumlah *Karaeng* sengaja menjalankan skenario penung-gakan kredit untuk (atas nama) komunitasnya. Dana kredit KUT sengaja tidak dikembalikan karena mereka yakin, pemerintah toh akan melakukan pemutihan. Apa yang tersembunyi di balik cerita ini? Sadar akan posisi strategisnya sebagai penguntai relasi personal dalam komunitas setempat, *Karaeng* mendayagunakan posisi tawar yang tinggi di hadapan para birokrat penyalur kredit untuk memaksa mereka mengaku gagal dalam penyelenggaraan pelayanan kredit. Dalam kasus ini, jajaran birokrasi yang justru dikooptasi oleh elit desa. Ketidak-mampuan birokrasi pemerintah untuk secara langsung menjangkau simpul-simpul solidaritas yang tergalang dalam komunitas desa pada gilirannya menjadikan program pemerintah dibajak oleh elit dalam komunitas yang bersangkutan. Mereka yang diharapkan untuk bisa menikmati kredit akhirnya hanya gigit jari karena kredit yang diterima *Karaeng* tersebut ternyata tidak dibagikan. Anggota-anggota kelompok yang tertera dalam dokumen kredit ternyata adalah anggota-anggota fiktif.

Cerita-cerita di atas mengindikasikan bahwa wajah ganda desa bisa dimanipulasi oleh eksponen birokrasi pemerintah maupun oleh eksponen masyarakat. Mereka adalah eksponen-eksponen yang berada di persilangan antara domain formal-birokratik dengan domain kolektivitas yang terkelola melalui interaksi personal dalam ikatan-ikatan yang bersifat informal.

Kedua, soal klaim legitimasi. Diperankannya desa sebagai roda terkecil dalam mesin birokrasi pemerintahan telah mencabut kewenangan desa untuk menentukan sendiri apa yang diperlukan sendiri. Di masa lalu, ketika desa belum dijadikan subsistem dari tata pemerintahan yang lebih luas, desa bisa merancang sendiri tatanan tata kelembagaan. Setelah sekian lama. Setelah sekian lama desa diperlakukan sebagai kaki tangan negara yang berhubungan langsung dengan rakyatnya, desa terbiasa tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan, meski untuk hal-hal yang sepele. Menjadi jajaran birokrasi itu artinya menjadi pelaksana, bukan pengambil keputusan. Dari berbagai diskusi dengan para kepala desa dan pimpinan BPD di DIY penulis merasakan adanya kecanduan

yang luar biasa mendalam tentang arti penting legalitas bagi kekuasaan yang ada di pundaknya. Sementara itu, tidak sedikit dari mereka yang ditinggalkan masyarakatnya karena kekuasaan dan keputusannya dinilai tidak *legitimate*. Sehubungan dengan hal ini, pengembangan otonomi desa ternyata tidak cukup dimaknai sekedar sebagai pemberian otoritas resmi kepada para pengambil keputusan di tingkat desa (Pemerintah Desa dan BPD), namun juga harus disertai dengan kesadaran bahwa keputusan yang diresmikan haruslah juga yang dipandang *legitimate* oleh komunitasnya. Terjaminnya legitimasi keputusan (di mata komunitas desa) inilah yang harus dipastikan agar pemerintah dan wakil (permusyawaratan) rakyat di tingkat desa bukan hanya alat pemerintah menjangkau rakyatnya, melainkan juga alat masyarakat untuk menegakkan dan mempengaruhi keputusan-keputusan negara. Repotnya, baik dari segi pemberian otoritas maupun meminimalisasi kesenjangan legalitas dan legitimasi ini belum terlalu terlihat.

Hasrat negara untuk tampil serba menentukan di hadapan masyarakat desa, ternyata justru menggerogoti keberdayaan desa untuk berotonomi. Desa yang dulunya merupakan entitas sosio-kultural lokal yang otonomi desa justru berubah status menjadi alatnya kekuatan-kekuatan eksternal yang mengacak-acak desa atas nama kemasalahan komunitas desa. Otonomi desa yang tadinya menjadi basis kekuatan komunitas, kini justru berubah status menjadi masalah yang harus dipecahkan oleh komunitas desa itu sendiri. Siapapun yang beritikad untuk memfasilitasi desa kiranya perlu dicurigai sebagai fihak yang berpotensi merusak desa itu sendiri ketika mereka tidak cukup dalam dan seksama memahami desa.

Pengembangan Modal Sosial di Desa: Ironi

Istilah modal sosial kini semakin banyak dipakai untuk memahami dinamika komunitas. Relasi sosial bisa dilihat dari berbagai kacamata. Secara ekonomis relasi sosial ini memungkinkan terakumulasi dan terdayagunakannya modal: baik dalam penampakan finansial maupun sebagai asset. Modal tersebut dikembangkan melalui proses investasi dan penyisihan nilai tambah secara terus-menerus. Dengan kerangka fikir ini, modal terus berkembang. Secara sosiologis, akumulasi modal inipun bisa

berlangsung. Dari relasi-relasi sosial yang terjalin terbuka kemungkinan bagi suatu aktor untuk menyisihkan 'keuntungan sosial' yang tidak segera dibelanjakan secara "cash". Sebagaimana dilihat secara ekonomis, masing-masing pihak yang terlibat dalam relasi sosial bisa menyisihkan 'keuntungan sosial', yang sewaktu-waktu bisa dibelanjakan. Jasa membantu seseorang memungkinkan yang bersangkutan mendapat pertolongan. Kejahatan terhadap komunitas biasanya segera diikuti dengan eksklusi aktor yang bersangkutan dari kegiatan-kegiatan sosial yang terjadi. Dari akuntansi kadar boikot dan saling tolong inilah kita bisa mendeteksi alur perputaran modal sosial dalam suatu komunitas. Modal sosial berkembang dari keuntungan timbal-balik (*reciprocal*) dalam relasi sosial yang terjalin.

Dalam draft thesis yang dipersiapkan di Universitas Gadjah Mada, Sukardi melakukan review yang cukup mendalam tentang penggunaan konsep modal sosial ini.⁵ Secara sederhana, dia menggambarkan, "modal sosial merujuk pada '*tandem nilai kolektivitas*' dalam hubungan antar manusia modal sosial bukan terletak pada masing-masing manusia tetapi terpusat pada radius pertambahan atau medan interseksi terjadinya proses interaksi sosial antar aktor".⁶ Modal sosial ini bisa dilacak dari berbagai proksi indikator seperti jaringan interaksi informal dan mekanisme saling bantu (*mutual support*). Rasa saling percaya, kesediaan untuk menjalin hubungan saling menguntungkan (*reciprocity*), solidaritas, kepedulian terhadap masa depan dan generasi mendatang dan sebagainya. Kompilasi hasil review yang dilakukan oleh Sukardi ini disajikan di halaman lampiran makalah ini.

Istilah pengembangan 'modal sosial di desa' mengidap ironi yang sangat mendalam. Betapa tidak, secara ideal-historis, desa adalah lahan di mana benih modal sosial tumbuh subur sebagai suatu kekuatan komunitas.⁷ Kalau sekarang akumulasi dan pendayagunaan modal sosial ini justru perlu diagendakan, itu bisa diibaratkan *sudahlah gagal panen masih harus menanam tanpa kepastian akan bisa panen lagi*.

Betapapun ironis keperluan untuk akumulasi dan pendayagunaan modal sosial ini, agenda untuk merajut kembali otonomi desa mensyaratkan kita untuk memiliki cukup modal sosial dalam komunitas desa. Modal sosial ini tidak hanya diperlukan untuk mengelola relasi internal

dalam komunitas yang bersangkutan, namun juga untuk memastikan komunitas tersebut handal dalam menjalin relasi dengan pihak eksternal. Ketersediaan negara untuk tidak lagi terlampaui membebani desa dengan sederetan formalitas, sejauh pengamatan penulis, belum terlalu kelihatan. Di sisi lain, keberanian masyarakat desa untuk keluar dari cengkeraman formalitas negara masih cukup kuat. Pemerintahan desa, dalam benak mereka, lebih dimaksudkan untuk memenuhi ketentuan formal pemerintah daripada untuk kepentingan masyarakat desa itu sendiri. Pengembangan modal sosial untuk memfasilitasi tumbuh dan berkembangnya otonomi desa menuntut dipenuhinya dua persyaratan makro.

Pertama, pemerintah memberikan kesempatan pada komunitas desa untuk merancang tatanan dan keputusan sesuai dengan kondisi mereka sendiri. Di sisi lain, pemerintah, dalam hal ini pemerintah Kabupaten, dituntut untuk memberi kelonggaran kepada para eksponen pengelolaan kepentingan publik tingkat desa untuk berkreasi dan mengembangkan model-model pengelolaan kepentingan publik *a la* mereka. Dalam rangka ini ada beberapa tanggapan.

- Pengembangan otonomi desa sejauh ini dimaknai sebagai proses implementasi peraturan perundang-undangan. Persoalannya sebetulnya bukan 'implementasi' *as such*, melainkan pemaknaan tentang implementasi yang hanya dari perspektif *state centric*. Implementasi ketentuan perundang-undangan dimaknai sebagai upaya untuk memastikan rakyat patuh pada ketentuan perundang-undangan, bukan sebaliknya. Dalam kaitan ini, perwujudan otonomi desa dimaknai sebagai realisasi klausul-klausul dalam Perda, bukan aktualisasi potensi masyarakat desa setelah gagasan otonomi desa ini dikukuhkan oleh Perda.

Sekiranya pengembangan otonomi desa ini tetap saja dimaknai sebagai proses implementasi kebijakan, implementasi harus juga dimaknai sebagai proses *bottom up*. Dalam proses ini, masyarakatlah yang merancang tata kelembagaan dan hubungan-hubungan kerja dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, sementara itu pemerintah memposisikan diri sebagai fasilitator yang menjaga standar baku yang dimungkinkan. Proses implementasi secara *bottom up* ini hanya bisa diberlakukan ketika ketentuan standar baku yang ditetapkan oleh

pemerintah supra-desa sifatnya cukup longgar, dan proses perwujudannya legalitas formal pemerintah sifatnya hanya mengukuhkan, bukan menetapkan rancangan teknis. Dengan proses seperti itu, maka terbuka variasi tatanan pemerintahan desa dari satu tempat ke tempat lain. Kesempatan munculnya variasi ini bukanlah sekedar 'asal beda' namun demi memastikan disain kelembagaan yang diajukan benar-benar sesuai dengan konteks desa masing-masing.

- Sejalan dengan butir-butir gagasan tersebut di atas, maka peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang desa perlu didudukkan sekedar sebagai rujukan (*guideline*), bukan sebagai aturan yang tidak boleh dilanggar (*rules*). Sehubungan dengan hal itu, ketentuan yang dibuat pada level supra-desa tidaklah perlu terlampau rinci (*detail*) dan kaku (*rigit*). Sayangnya pada level undang-undang sekalipun, ketentuan tentang hal itu sudah teramat detail.

Kedua, terlembagakannya mekanisme yang partisipatif dalam rangka perumusan tata pengelolaan kepentingan publik di tingkat desa. Lebih tegasnya, dalam pembuatan kebijakan yang berkenaan dengan pemerintahan desa, sejauh mungkin harus melibatkan *stake holders* di tingkat desa. Hanya dengan cara inilah pembakuan tata pemerintahan yang dilakukan bisa sensitif dan akomodatif terhadap relasi-relasi informal dimana modal sosial dalam komunitas tertangkarkan. Sebagai contoh, belakangan ini telah dibentuk forum-forum BPD pada level supradesa. Terbentuknya forum ini memungkinkan BPD tidak hanya berfikir dan bekerja dengan orientasi ke dalam (*inward looking*) namun juga berorientasi keluar (*outward looking*). Dalam konteks ini, modal sosial yang sifatnya menjangkau fihak luas —yakni yang terkelola melalui pengembangan jaringan— bisa di satu sisi menjadi medium aktualisasi modal sosial, dan di sisi lain menjadi saluran aspirasi masyarakat. Sejauh ini, baik dari sisi pemerintah daerah maupun komunitas desa sama-sama bisa terbiasa dengan proses yang partisipatif tersebut.

Identifikasi Tantangan

Potensi itu, untuk memudahkan deskripsi, kita sebut sebagai modal sosial. Modal sosial itulah yang menjadikan desa tetap desa, meski telah

disalah-fahami dan terkena salah perlakuan selama ini. Ketika modal sosial —yang menjadi basis perilaku kolektif komunitas desa ini dan dimiliki desa untuk bisa berotonomi— tetap saja tidak dihiraukan dalam penataan ulang tentang desa atas nama UU 22 tahun 1999, maka apa yang dibayangkan sebagai pembaruan desa bisa-bisa justru merupakan lonceng kematian desa. Perumusan UU tersebut memiliki obsesi besar untuk mendirikan bangunan institusional baru di desa, misalnya Badan Perwakilan Desa (BPD), tanpa kerisauan akan kondisi fondasi di atas nama bangunan tersebut didirikan. Meskipun UU 22 tahun 1999 ini sering dielut-elukan sebagai pijakan pembaruan desa, banyak kerangka fikir UU lama yang masih dilestarikan. Kerangka fikir yang dilestarikan tersebut kerangka fikir yang memperlakukan desa tidak lebih dari sekedar unit pemerintahan, atau tepatnya desa sebagai jenjang birokrasi pemerintah. Diandaikan bahwa desa dibayangkan tidak dalam situasi problematik ketika diperlakukan sebagai institusi pemerintahan modern yang mau tidak mau berwajah birokratik. Kalaupun *toh* desa diharapkan tampil sebagai institusi modern, bukan berarti fondasi penyangganya siap untuk itu.

Argumentasi yang ingin dikedepankan dalam makalah ini adalah bahwa walaupun desa ingin diperlakukan sebagai unit birokrasi pemerintahan modern di tataran terbawah, modal sosial yang ada di desa tetap harus dipastikan dalam kondisi prima untuk bisa menyangga kelangsungan birokrasi pemerintahan. Celakanya, ketika desa dipersilahkan untuk tampil sebagai unit pemerintahan yang berotonomi, basis atau modal sosial desa sudah banyak yang lapuk kalau tidak tercabik-cabik oleh modernisasi desa itu sendiri. Di era otonomi daerah ini di setiap daerah terlihat adanya spirit yang kuat untuk kembali ke tatanan desa di masa lalu, namun tatanan warisan masa lalu ini ternyata tidak dengan serta-merta bisa difungsikan kembali. Ketika ‘nagari’ di Sumatera Barat —yang telah dijawabkan menjadi ‘Desa’ oleh UU No. 5 tahun 1979— dihidupkan kembali ternyata banyak persoalan yang menghadangnya. Salah satu dari sekian banyak persoalan pelik yang mengedepan adalah memastikan agar masyarakat bisa seja dan sekata dengan tatanan formal baru yang diberlakukan. Singkat kata, pengembangan otonomi desa mensyaratkan adanya kesadaran dan penggalangan modal sosial, dan kesadaran akan ada dan pentingnya modal sosial

di kalangan perumus kebijakan tentang desa sejauh ini masih memprihatinkan.

Terpenuhinya dua persyaratan di atas tidak dengan serta-merta otonomi desa bisa tergalang. Dalam rangka ini, pengembangan otonomi desa perlu dicermati dan dikelola pada level mikro. Tantangan-tantangan dalam pengelolaan modal sosial pada level mikro ini bisa dipetakan sebagai berikut:

Pertama, kejelasan lokus (*locus*) tangkaran modal sosial. Modal sosial tertangkarkan dalam berbagai format kelembagaan, tidak terkecuali formal yang sifatnya informal. Setiap komunitas memiliki sendiri locus penangkaran modal sosial para anggotanya. Berikut ini adalah contoh-contoh kasus.

- Dalam masyarakat Makassar di Sulawesi Selatan, misalnya kekerabatan merupakan lokus penting dalam penangkaran modal sosial. Sementara itu, penggalangan solidaritas atas dasar kedekatan secara spasial tidak terlalu tampak. Dalam konteks yang demikian ini, pengembangan lembaga pengelolaan publik mau tidak mau harus terkait dengan pengelolaan kekerabatan. Kenekatan untuk tidak menghiraukan unsur kekerabatan di sini bisa mengundang masalah. Pasalnya, solidaritas kekerabatan memiliki kapasitas tekan yang kuat dan solidaritas ini akan sangat besar pengaruhnya ketika bisa tergalang melalui tata kelembagaan yang ada. Sebaliknya, kepura-puraan tidak tahu akan daya dobrak dari solidaritas yang tergalang dalam masyarakat ini sebetulnya langkah konyol karena sifatnya hanya menunda permasalahan.
- Di suatu kawasan transmigrasi di Sumatera Selatan, terjadi sengketa antara pendatang dengan penduduk setempat. Sengketa ini terjadi karena para pendatang melakukan pembabatan hutan semauanya sendiri, atas dasar keyakinan bahwa tanah yang dibabatnya sudah dialokasikan oleh negara kepadanya. Sementara itu, masyarakat asli merasa bahwa tanah yang dibabat adalah tanah adat. Yang ingin dikedepankan dalam kasus ini adalah bahwa sengketa tanah (klaim pemilikan adat vs pemilikan negara) ini bisa diselesaikan dengan pendekatan adat. Para pendatang menempatkan diri sebagai keme-

nakan penduduk setempat dengan suatu ritual tertentu. Atas dasar kepatuhan terhadap tatanan adat ini maka bukan hanya konflik pertanahan bisa diatasi namun juga jalinan sosial antara pendatang dengan penduduk asli bisa diintensifkan. Ini berarti modal sosial bisa ditanggarkan dengan kesediaan untuk menghormati dan masuk dalam tatanan adat setempat.

- Di Jawa, berbagai asosiasi informal dan semi formal telah cukup jauh berkembang. Ketika di televisi diwacanakan penghapusan RT/RW, keberatan dari masyarakat segera bermunculan. Bahkan ada yang menuntut bahwa sertifikat kelakuan baik yang selama ini dilakukan oleh instansi kepolisian, menurut beberapa orang, seharusnya diserahkan kepada RT/RW. Mereka itulah yang sepenuhnya bisa mengetahui baik dan tidak baiknya kelakuan tetangganya. Di sini RT/RW merupakan lokus modal sosial yang sangat penting.
- Lokus lain yang penting untuk diinventarisir adalah asosiasi-asosiasi keagamaan, asosiasi yang dikembangkan karena kesamaan keprihatinan, solidaritas gender dan sebagainya. Yang jelas, hanya dengan masuk ke komunitas itulah kita bisa melacak dimana saja *locus* modal sosial tersebut.

Kedua, mempertautkan lokus-lokus modal sosial dengan tata kelembagaan untuk pengelolaan kepentingan publik, termasuk di dalamnya tata kelembagaan pemerintahan. Sehubungan dengan hal itu ada beberapa tantangan yang ingin dikemukakan.

- Memastikan bahwa proses-proses standar dalam pembuatan kebijakan publik di tingkat desa tidak kontra-produktif dengan proses-proses pengumpulan dan pendayagunaan modal sosial yang dilakukan dalam masyarakat. Sebagai contoh, dalam rangka modernisasi politik di tingkat desa kini telah dibentuk BPD. Sehubungan dengan adanya lembaga perwakilan rakyat ini perlu dipastikan mutualitas, trust, reciprositas antar berbagai segmen masyarakat, tidak justru semakin berantakan. Untuk itu, perlu dikembangkan lebih dari sekedar mengikuti juklak dan juknis pemerintah Kabupaten. Kalau musyawarah di tingkat *grass-root* masih merupakan preferensi masyarakat, maka BPD

harus memastikan bahwa lembaga musyawarah ini tidak justru gulung tikar, melainkan justru harus semakin bermakna.

- Adanya kemampuan untuk merangkai berbagai modal sosial yang ada dalam masyarakat menjadi suatu sinergi. Sehubungan dengan hal ini perlu dicatat bahwa dipergunakannya modal sosial tidak selalu diikuti dengan berkurangnya kadar modal sosial tersebut. Sebagai contoh, telah terujinya perilaku amanah dari suatu kelompok memungkinkan relasi-relasi mereka menaruh rasa percaya kepada mereka, dan ini berarti bahwa semakin intens interaksi antar kelompok justru memungkinkan mereka menanggung beban kolektif yang lebih besar.

Penutup

Modal sosial di tingkat desa, telah terusik kalau tidak terusik oleh keinginan untuk memperbarui dengan kacamata orang luar desa. Padahal, dalam relasi-relasi sosial komunitas desa itu sebetulnya tersembunyi berbagai *facet* modal sosial yang tidak kasat mata dari pengamatan orang luar desa. Komunitas desa memiliki rasionalitas tersendiri dalam menangkarkan dan menggunakan modal-modal sosial yang tersembunyi dalam berbagai jaring interaksi sosial sehari-hari.

Pertautan modal sosial komunitas desa bisa bersifat destruktif manakala kekuatan-kekuatan extra-desa tampil dan berperan sebagai penentu. Otonomi desa memang hanya bisa dikembangkan secara gradual, namun yang mengendalikan tidak jarang justru pemegang otoritas supra-desa. Desa, secara mendadak sontak memang tidak bisa otonomi karena pijakannya untuk berotonomi telah digerogeti secara institusional selama berpuluh-puluh tahun. Kesiadaan dan ketrampilan pihak eksternal desa memang suatu keniscayaan, namun sejauh ini belum terlihat adanya kerelaan yang tulus dan konsisten. Minimalisasi usikan terhadap modal sosial mungkin lebih baik daripada intervensi terhadap desa yang mem-babi-buta sebagaimana tercermin dari sejarah perjalanan desa di negeri ini. Sekiranya komitmen untuk mengembangkan modal sosial ingin dijadikan pijakan dalam pengembangan otonomi desa maka:

- Sinergi antar facet dan antar locus modal sosial merupakan tantangan yang harus dijawab.
- Kesiediaan untuk mengikuti alur pikir dan penghayatan terhadap olah rasa yang dilakukan oleh komunitas desa merupakan prasyarat yang tidak bisa ditawar. ❖

Lampiran 1

DEFINISI MODAL SOSIAL ANTAR PROPONEN

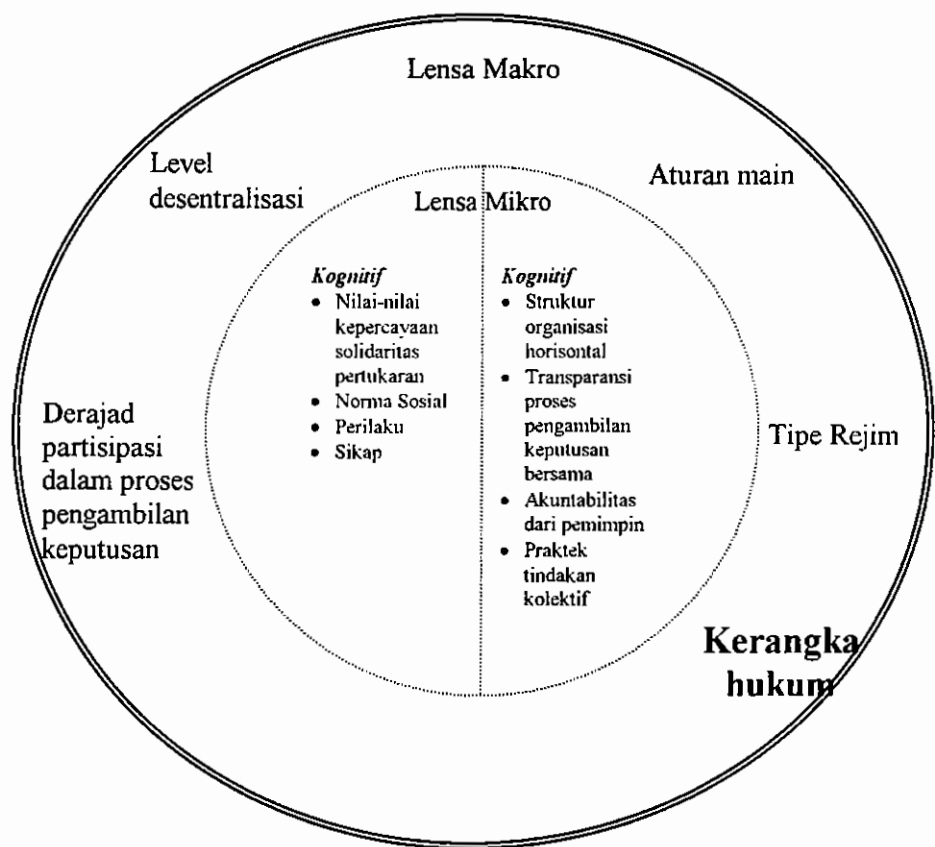
PROPONEN	DEFINISI
Hafinan (1916)	"...if he comes into contact with his neighbor, and they with order neighbors, there will be and accumulation of <i>social capital</i> , which may immediately satisfy his social needs and which may bear a social potentiality sufficient to the substantial improvement of living conditions in the whole community".
Cox (1995)	Revers to the <i>processes between</i> people which establish <i>networks, norms, social trust</i> and facilitate co-ordination and cooperation for mutual benefit.
Putnam (1995)	Refers to features of social organization – <i>such as, networks, norms, and social trust</i> that facilitate coordination and cooperation for mutual benefit.
Fukuyama (1999a)	A set of <i>informal value</i> or norms shared among members of a group that permit <i>cooperation</i> mong them ... trust as lubricant.
Putnam 2000	Refers to connections among individuals – <i>social networks and the norms of reciprocity and trustworthiness</i> that arise from them ... closely related to what some have called "civic virtue".

Sumber:

Sukardi, "Modal Sosial dan Perubahan Kebijakan Studi Akuisisi Modal Sosial dalam Proses Formulasi Perubahan Kebijakan Agraria Lokal pada kasus Sengketa Penguasaan Tanah antar Petani melawan PTPN XII di Kawasan Malang Selatan. Proposal Tesis, Program Studi Ilmu Sosial Jurusan Ilmu Administrasi Negara UGM, Maret 2002

Lampiran 2

PETA KONSEP JENIS DAN HIRARKHI MODAL SOSIAL



Sumber:

Diadaptasikan dari Anirudh Krishna and Elizabeth Shader (1999: 9) dikutip dari Sukardi, "Mo Sosial dan Perubahan Kebijakan Studi Akuisisi Modal Sosial dalam Proses formulasi Perubal Kebijakan Agraria Lokal pada Kasus Sengketa Penguasaan Tanah antar Petani melawan PTPN di Kawasan Malang Selatan. *Proposal Tesis*, Program Studi Ilmu Sosial Jurusan Ilmu Administ Negara UGM, Maret 2002

Lampiran 3

PROKSI MODAL SOSIAL DARI BEBERAPA LAPORAN PENELITIAN

PROPONEN	PROKSI INDIKATOR MODAL SOSIAL	
Krishna dan Uphoff (1999)	<ul style="list-style-type: none"> • Informal networking and mutual support • Trust • Reciprocity 	<ul style="list-style-type: none"> • Solidarity • Expectation about future cooperation • Concern for future generation
Pantoja (2002)	<ul style="list-style-type: none"> • Family and kinship connection • Social network or associational life • Cross sectional linkage or networks of networks 	<ul style="list-style-type: none"> • Political capital • Institutional and policy framework • Social norm and values
Grootaert and Bastelaer (2001)	<ul style="list-style-type: none"> • Membership in local associations and network • Indicator of trust and adherence to norms • An indicator of collective action 	
Onyx and Bullen (2000)	Participation and connection in various arena <ul style="list-style-type: none"> • Participation in local community • Neighborhood connections • Work connection 	The building block of social capital <ul style="list-style-type: none"> • Proactivity in a social context • Feeling of trust and safety • Tolerance of diversity • Value of life
Krishna and Uphoff (1999)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Structural <ol style="list-style-type: none"> a. Structur (primary) <ul style="list-style-type: none"> • Roles and Rules in: <ul style="list-style-type: none"> - Decision making - Resource mobilization - Communication and coordination - Conflict resolution • Social relationship or network b. Structural (secondary) <ul style="list-style-type: none"> • Procedures • Precedents 2. Cognitives <ol style="list-style-type: none"> a. Cognitives (primary) <ul style="list-style-type: none"> • Trust and reciprocation based on <ul style="list-style-type: none"> - Norm - Values - Attitudes - Belief 	<ul style="list-style-type: none"> • Solidarity <ul style="list-style-type: none"> - Norm - Values - Attitudes - Belief (Orientation toward action) • Cooperation <ul style="list-style-type: none"> - Norm - Values - Attitudes - Belief • Generarosity <ul style="list-style-type: none"> - Norm - Values - Attitudes - Belief b. Cognitive (secondary) <ul style="list-style-type: none"> • Honesty • Egalitarianism • Fairnes • Participation • Democratic governance • Concern for the future

Sumber: Sukardi, "Modal Sosial dan Perubahan Kebijakan Studi Akuisisi Modal Sosial dalam Proses formulasi Perubahan Kebijakan Agraria Lokal pada Kasus Sengketa Penguasaan Tanah antar Petani melawan PTPN XII di Kawasan Malang Selatan. *Proposal Tesis*, Program Studi Ilmu Sosial Jurusan Ilmu Administrasi Negara UGM, Maret 2002.

- ¹ Dengan spirit 'development state' negara mendefinisikan perannya sebagai mobilisator sekaligus penentu arah pembangunan ekonomi. Dengan mengusung gagasan spirit ini, pemerintah pusat bukan hanya menempatkan diri sebagai perancang skenario pembangunan nasional dan mengelola pelaksanaannya, melainkan juga memobilisasi sumberdaya, baik itu sumberdaya manusia maupun sumberdaya alam, untuk mensukseskan agenda pembangunan ekonomi tersebut. Lebih dari itu, pemerintah juga memformat ulang tatanan pemerintahan yang ada sedemikian rupa sehingga skenario pemerintah bisa berjalan dengan hambatan minimal. Untuk memungkinkan hal-hal di atas terwujud, pemerintah tidak hanya melembagakan tatanan pemerintahan yang sentralistik namun juga mengandalkan bekerjanya birokrasi pemerintahan yang senantiasa kondusif bagi penyelenggaraan pemerintahan secara *top-down*. Dalam rangka ini, desa akhirnya ditempatkan sebagai ujung terbawah dari birokrasi pemerintahan. Desa adalah birokrasi pemerintah yang bekerja pada sisi paling luar, yang pada saat yang bersamaan bersentuhan langsung dengan pemerintah. Dalam kerangka fikir tatanan struktural yang demikian ini otonomi desa menjadi sesuai yang mendekati kemustahilan.
- ² Melalui pemberlakuan Undang-undang No. 5 tahun 1979 berlangsunglah birokratisasi pemerintahan dilakukan secara sistematis dan menyeluruh yang pada akhirnya berujung pada pelucutan otonomi desa. Melalui UU ini, 'desa' dijadikan kata baku untuk menyebut unit pemerintahan terendah di negeri ini. Atas nama modernisasi, corak pemerintahan asli yang begitu beraneka-ragam di negeri ini diseragamkan. Dengan keseragaman itulah standar dan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan di tingkat pusat diharapkan bisa dijalankan, dan kebijakan nasional yang dirumuskan pemerintah pusat bisa berlangsung. Desa, kemudian menjadi alamat terakhir dalam sistem *delivery* kebijakan-kebijakan pemerintah.
- ³ Undang-undang ini secara populer dikenal sebagai UU Otonomi Daerah, dan di dalam UU ini juga dilakukan pengaturan tentang desa. Dalam UU ini secara tegas dilakukan pencabutan UU No. 5 tahun 1979 tersebut.
- ⁴ Tidak perlu dijelaskan bahwa kekentalan nuansa relasi personal dalam komunitas tidaklah sama. Secara kasar dapat dikatakan bahwa semakin *urban* (mengkota) suatu komunitas, maka semakin pudarlah nuansa personalitas tersebut.
- ⁵ Sukardi adalah mahasiswa program Pascasarjana Ilmu Administrasi Negara pada Universitas Gadjah Mada yang menulis thesis di bawah bimbingan penulis.
- ⁶ Sukardi, *Modal Sosial dan Perubahan Kebijakan: Studi Akuisi Modal Sosial dalam proses Formulasi Kebijakan Agraria Lokal pada Kasus Sengketa Tanah antara Petani melawan PTPN XII di Kawasan Malang Selatan*, Usulan Penelitian untuk Tesis S-2, Program Studi Ilmu Sosial, Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Universitas Gadjah Mada, Maret 2002
- ⁷ Telah mengkotanya suatu desa, seringkali justru dilacak dari terbatasnya peredaran dan akumulasi modal sosial di dalam komunitas yang bersangkutan.